

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Diego Ferreira Tolentino

ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL

Brasília

2018

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

Diego Ferreira Tolentino

ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e consequente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Profa. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília

2018

*Dedico este trabalho a minha mãe e aos meus
amigos que estiveram comigo nesta jornada.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade de poder estudar em uma Universidade pública de qualidade e, também, pelas portas que me foram abertas por esta instituição. Agradeço a força e a perseverança confiadas a mim durante os momentos de insegurança, descrença e tristeza, que, por vezes, tomavam conta de mim, mas que foram superadas.

Sou grato pelas amizades que construí durante a graduação e que foram pilar para que eu pudesse concluir essa etapa tão especial da vida. Agradeço, em especial, as minhas amigas: Francielle de Jesus, Bruna de Oliveira, Gabi Andrade, Bárbara Pinori, Tayla, Letícia Lima e Amanda Nunes, as quais estiveram a maior parte do tempo comigo nesta jornada. Agradeço a meu amigo Elon pela contribuição e paciência comigo durante esses anos, ao qual sou muito grato.

Agradeço a minha orientadora, professora dra. Diana Vaz de Lima, por seus ensinamentos e pelo apoio para a realização deste trabalho. Profissional e fonte de grande inspiração, dedico os meus melhores votos de sucesso e imensa gratidão por ter me acolhido.

Agradeço, também, a todas as pessoas que passaram por minha vida e que me ajudaram a crescer como indivíduo, direta ou indiretamente, e influenciariam a minha trajetória estudantil. Acredito que caminhos se cruzam por algum propósito e, por isso, sou grato a todas elas.

E o mais importante, sou grato a minha mãe por ter me conscientizado sobre a importância da educação. Embora não tenha concluído o ensino básico, nunca deixou de me dar o apoio que estava ao seu alcance. Viúva, cuidando de dois filhos sozinha, não poupou esforços para que ambos pudessem trilhar um caminho melhor que o passado dela. A conclusão desta graduação é um dos frutos dessa dedicação e, portanto, dedico a ela.

ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL

RESUMO

Para exercer sua função legislativa em assuntos de previdência é importante que os vereadores possuam conhecimento sobre as características e singularidades do tema, em razão dos debates e propostas que remetem à sua função como agente político. Além da questão técnica propriamente dita, esses agentes devem considerar suas competências enquanto representantes da sociedade e seus limites de atuação, de modo que a decisão que vier a ser tomada reflita os anseios de seus eleitores e não eleitores. Considerando que aos membros do Poder Legislativo é outorgado o poder de legislar em prol do interesse público local (inciso I, art. 30, CF/88), e que compete aos vereadores, em caráter deliberativo, aprovar ou não a criação de um regime próprio de previdência social (RPPS), o presente estudo tem como objetivo compreender a atuação legislativa na previdência própria municipal, identificando o perfil dos vereadores, competências e conhecimentos sobre o tema. Nesse sentido, foi aplicada a técnica de levantamento do tipo survey, por meio de um questionário online, onde vereadores foram convidados a responder, de forma anônima e voluntária, sobre a sua atuação como agente político na previdência municipal. Os resultados do estudo mostram que apesar de declararem conhecer o tema e de se sentirem capazes de orientar os demais colegas, os vereadores ainda desconhecem informações básicas quando se trata da constituição dos RPPS, o que pode ser um obstáculo na adoção e na boa governança da previdência própria municipal. Com relação aos vereadores de municípios que possuem RPPS instituídos, a maior parte acredita que deve interferir junto à unidade gestora do RPPS em defesa dos servidores, o que pode comprometer a autonomia e o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo/autarquia e os interesses dos próprios munícipes que representam.

Palavras-chave: Previdência Municipal, Vereadores, RPPS, Atuação Legislativa.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. ESPECIFICIDADES DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	2
2.1 O Legislativo como Poder	2
2.2 Função e Atuação Legislativa.....	3
2.3 Estrutura e Funcionamento do Poder Legislativo Local.....	5
2.4 Do Processo Legislativo	9
2.5 O Vereador como Agente Político.....	11
3. CARACTERIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL	12
4. METODOLOGIA.....	14
5. ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL.....	16
5.1 Competências e Processo Legislativo em Previdência	16
5.2 Experiência Local	19
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS	26
ANEXO 1 – SURVEY APLICADA	29

1. INTRODUÇÃO

As matérias de cunho previdenciário são propostas, normalmente, pelo Poder Executivo, o qual as encaminha ao Poder Legislativo para serem debatidas e referendadas conforme processo legislativo vigente e em consonância, ou não, com os interesses dos titulares do direito subjetivo a ser regulamentado, observando a característica da representatividade (Campos, 2016).

Ao Poder Legislativo são atribuídas várias funções, dentre elas, as funções representativa e legislativa, por meio das quais as ideias emanadas do povo são trazidas à luz do processo legislativo e ingressam no arcabouço legal. Da perspectiva previdenciária, uma vez referendados os assuntos são incorporados à legislação previdenciária, aplicável de forma abstrata ou concreta.

Como unidade federativa autônoma (art. 18, CF/88), ao Poder Legislativo Municipal compete a aprovação da criação de unidade gestora de regime próprio de previdência social (RPPS) ou a sua permanência no regime geral de previdência social (RGPS), este último administrado pelo Governo Federal. Segundo informações disponíveis no site da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, 2.053 municípios haviam constituído unidades gestoras de RPPS até o ano de 2017, permanecendo os demais vinculados ao RGPS.

Entre as exigências para se constituir uma previdência própria, está a mudança de regime trabalhista dos servidores de cargo efetivo (de celetista para estatutário) e a necessidade de se ter uma equipe tecnicamente preparada para gerir o RPPS e atender aos segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas). Caso a constituição de uma unidade gestora de RPPS seja aprovada a estrutura municipal deve ser adaptada, portanto, os agentes políticos devem considerar os efeitos econômicos e financeiros dessas mudanças nas contas públicas locais.

Registre-se que para manter a premissa do equilíbrio financeiro e atuarial, sempre que houver necessidade de ajustar as alíquotas previdenciárias (tanto patronal como dos servidores) novos projetos devem ser enviados do Poder Executivo para aprovação do Poder Legislativo, requerendo, pois, que os agentes políticos estejam permanentemente atualizados sobre a gestão do regime próprio.

Tendo em vista a relevância e a escassez de estudos sobre o tema, o presente estudo tem como objetivo compreender a atuação legislativa na previdência própria municipal, identificando o perfil dos vereadores, competências e conhecimentos sobre o tema. Para tratar a questão da pesquisa, foi aplicada a técnica de levantamento do tipo survey, por meio de um

questionário online, onde vereadores foram convidados a responder, de forma anônima e voluntária, sobre a sua atuação como agente político na previdência municipal

Além desta introdução, este artigo é composto por 5 Seções. Na Seção 2, é apresentada uma breve explanação do legislativo como poder local constituído e sobre a estrutura e funcionamento das Câmaras Municipais. As características da previdência própria municipal são apresentadas na Seção 3, juntamente com as condições e as implicações na criação de um RPPS. A metodologia utilizada no estudo é apresentada na Seção 4, enquanto os resultados da pesquisa são apresentados na Seção 5. As considerações finais estão dispostas na Seção 6, seguidas das referências utilizadas.

2. ESPECIFICIDADES DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

2.1 O Legislativo como Poder

Pinheiro et al (2011) apresentam que a estratégia da separação do poder estatal sugerida, entre outros, por Aristóteles e Montesquieu, é a de que em todo governo deveriam existir três poderes essenciais - Legislativo, Executivo e Judiciário, e que a divisão entre as funções de legislar, de executar e de se manifestar, julgando os conflitos com atribuições precípuas, não são exclusivas a cada um.

Para que os três poderes possam trabalhar em harmonia, é importante que a liberdade de um seja limitada à liberdade dos demais, de tal forma que ninguém seja constrangido a praticar coisas que a lei não obriga, e a não fazer aquelas que a lei permite (Pinheiro; Vieira & Mota, 2011). De acordo com Montesquieu, para que se possa preservar o poder de todos os excessos é preciso que o “poder detenha o poder, devendo a autoridade política ser exercida por mecanismos institucionais que possam assegurar o funcionamento equilibrado entre os poderes, permitindo que sejam obrigados a agir “em concerto” (Menezes, 2010, p.33).

Nos Estados que adotaram a tripartição dos poderes, cada um possui uma função precípua, mas não é vedada ao exercício de outras atribuições que podem ter pontos de contato ou estritamente ligadas às de outro poder (Pinheiro; Vieira & Mota, 2011). Para Menezes (2010), somente estando os Poderes contrabalançados, separados, equilibrados por um corpo intermediário, é que se pode limitar a inclinação natural ao abuso de poder.

De acordo com Barbosa (2015), o Poder Legislativo possui a capacidade estrutural de integrar o ordenamento jurídico, pré-estabelecendo metas e objetivos (políticas públicas) sob a forma de lei. Na prática, o Poder Legislativo faz a lei, porém, o Poder Executivo pode propô-la

ou vetá-la e o Poder Judiciário pode julgá-la nula (Menezes, 1996; Pinheiro; Vieira & Mota, 2011).

No Brasil, o equilíbrio entre os Poderes está estabelecido na Constituição Federal de 1988, onde, conforme disposto no artigo 2º: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988). Com o advento da Carta Magna, houve a descentralização para unidades administrativas territoriais menores, em função de sua localização mais próxima aos cidadãos (Gohn, 2001; Santin, 2007). Essa nova ordenação conferiu ao Município autonomia administrativa, política e financeira, com capacidade tributária e competências cumulativas, suplementares e, também, exclusivas, delimitadas constitucionalmente (Santin, 2007).

Na atribuição de competências aos entes federativos, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 30, inciso I, que caberá ao Município legislar sobre matéria de interesse local (Silva, 2001; Santin, 2007). Além desse dispositivo, a Constituição permitiu que o ente municipal se auto-organizasse, autogovernasse e decidisse acerca da aplicação dos recursos arrecadados (Santos; Taffarel, 2013).

Portanto, como unidade federativa autônoma (art. 18, CF/88) e tendo como base o interesse local, ao Poder Legislativo Municipal compete a aprovação da criação de unidade gestora de regime próprio de previdência social (RPPS), que abrange, exclusivamente, o servidor público titular de cargo efetivo, os aposentados, o militar ativo, o militar da reserva ou reformado, e os seus dependentes (art. 40 da Constituição Federal de 1988) (Lima & Guimarães, 2016).

2.2 Função e Atuação Legislativa

Conforme menciona Silva e Lima (2017), à luz dos ensinamentos de Montesquieu, o Poder Legislativo é representado por cidadãos que têm a tarefa de transformar as demandas da sociedade em leis. Os pesquisadores destacam que a autonomia dos Poderes é fundamental, pois a validade do Estado Democrático de Direito pressupõe o controle mútuo, a divisão de competências e a gestão compartilhada e homogênea como elementos validadores daquele.

Da perspectiva do Governo Federal, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional (art. 44 da CF de 1988), que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tendo como principais responsabilidades a de elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, bem como das entidades

da administração direta e indireta, atribuições compreendidas entre os artigos 48 a 50 da CR/88, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (Silva & Lima, 2017).

De acordo com Araújo (2016), a Constituição Política do Império, de 1824, estabelecia a constituição da Assembleia Geral em duas Câmaras, a dos Deputados e o Senado, introduzindo, assim, o bicameralismo no Brasil (Silva & Lima, 2017). Segundo Silva (2010), o bicameralismo, herança constitucional brasileira, caracteriza-se não somente por terem duas Câmaras, mas o pelo fato de ambas exercerem funções semelhantes, caracterizando, portanto, o que o autor chama de bicameralismo paritário.

Ao se falar sobre as funções do Poder Legislativo, Silva (2010) esquematiza sete funções fundamentais atribuídas aos órgãos deste Poder, sendo elas: a de representação, a de legislação, a de legitimação da ação governamental, a de controle, a de juízo político e a constituinte (Quadro 1).

Quadro 1 - Funções Fundamentais do Poder Legislativo

Tipos	Características
Representativa	"A ideia de representação se associava à ideia de interesses estamentais: nobres representavam nobres, comuns representavam comuns, cada qual com sua Câmara, o que deu a <i>estrutura bicameral</i> do Poder Legislativo" (SILVA, 2010, p. 140)
Legislativa	"A função legislativa tem por objeto a formação das leis, sobre as matérias que a Constituição submete ao princípio da legalidade. É uma função que o Poder Legislativo exerce com a colaboração do Poder Executivo, como se vê do art. 48 da Constituição" (SILVA, 2010, p. 145).
Legitimação Governamental	"A legitimação é um processo pelo qual se atribui legitimidade a quem não há tinha. [...] é por via de eleição que se confere o poder de governar . O Poder Legislativo mesmo só será legítimo na medida em que seus membros adquiriram a qualidade de legislador conferida pelos eleitores" (SILVA, 2010, p. 148) <i>grifo nosso</i> .
Fiscalização e Controle	"A função de controle pelo Poder Legislativo cresce na proporção em que aumenta o domínio do Poder Executivo sobre o processo legislativo. [...] basta uma indicação genéricas dos fundamentos e dos atos pelos quais se realiza a função de fiscalização e de controle, nas quais entram as atribuições deliberativas prevista no art. 49 da Constituição [...]" (SILVA, 2010, p. 150)
Juízo Político	"A função de juízo político é um processo pelo qual se apura a responsabilidade do Governo" (SILVA, 2010, p. 151).
Constituinte	"É a função mediante a qual o Poder Legislativo, no nosso caso, o Congresso Nacional, por meio da elaboração de emendas Constitucionais (art. 60), cria normas constitucionais. Esse processo formal de mudança constitucional significa que a mesma Constituição se considera mutável por via de emendas elaboradas pelo Poder Legislativo ordinário" (SILVA, 2010, págs. 152 e 153)

Fonte: elaboração própria adaptado de Silva (2010).

No rol das funções legislativas, à luz do RPPS, pode-se destacar as funções representativa e legislativa. Representativa, pois cabe ao Poder Legislativo refletir os anseios populares da criação ou não de um RPPS, transformando-os em leis, conforme função Legislativa, regulamentando o direito ao RPPS previsto no art. 40 da Carta Magna. Ademais,

não foge ao Poder Legislativo a função de Fiscalização e Controle dos fundos de previdência que já foram criados e dos que, por ventura, vierem a ser constituídos.

Nos Estados, o Poder Legislativo é formado pelas Assembleias Legislativas, estruturadas sob um sistema unicameral e compostas por deputados estaduais, os quais são eleitos para um mandato de quatro anos, pelo sistema proporcional de votos; sendo a função legislativa completada pelos Tribunais de Contas dos Estados com funções semelhantes ao Tribunal de Contas federal (Silva & Lima, 2017).

Já nos Municípios, o Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal, composta de Vereadores eleitos, para um mandato, também, de quatro anos. São eleitos pelo sistema proporcional, em número definido nas leis orgânicas dos Municípios. Ademais, atuam nos Municípios em auxílio aos vereadores, o Tribunal de Contas Municipal, quando há, ou o Tribunal de Contas do Estado (Silva & Lima, 2017, pp. 104-105).

Registre-se que atuação do vereador como agente político pode se dá tanto na aprovação da criação do RPPS como na sua manutenção - aprovando políticas previdenciária voltadas para o equilíbrio financeiro e atuarial - ou extinção, quando ao ser provocado o agente político entende que a previdência própria não é mais viável.

2.3 Estrutura e Funcionamento do Poder Legislativo Local

Conforme disposto pela Constituição Federal de 1988 (arts.18 e 34, VII, “c”), ao Município é conferida autonomia como prerrogativa intangível (Meirelles, 2008), decorrendo dessa autonomia a possibilidade de o Município: a) eleger o prefeito, vice-prefeito e vereadores; b) elaborar sua Lei Orgânica, na qual estarão previstas as principais regras de funcionamento dos órgãos públicos municipais; c) produzir leis e outras normas jurídicas em áreas de sua competência; e d) arrecadar tributos e prestar serviços públicos de sua competência (Interlegis, 2016, pp. 25 e 26).

Ademais, o Município é dividido em Poder Executivo, chefiado pelo prefeito, e Poder Legislativo, exercido pela câmara municipal, por meio dos vereadores. Como opção da Constituição Federal, os municípios não dispõem de Poder Judiciário próprio (Interlegis, 2016).

Segundo Backer e Souza (2013), as câmaras municipais no Brasil tiveram início em 1532, quando São Vicente é elevado à categoria de vila, sendo mais antigas do que o próprio Congresso e as Assembleias Legislativas. No Brasil, a Câmara Municipal, a Câmara de Vereadores ou a Câmara Legislativa é o órgão legislativo da administração dos municípios, configurando-se como a assembleia de representantes dos cidadãos ali residentes (Laxe, 1885, apud Backer & Souza, 2013, p.3).

Como Poder Legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Desempenha, além da *função legislativa e fiscalizadora*, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, XI), a de *assessoramento do Executivo local* e a de *administração de seus serviços* (Meirelles, 2008, p. 617), e possui duas grandes atribuições: a legislativa, produzindo leis de interesse local, e a fiscalizatória, controlando os atos do Poder Executivo mediante o acompanhamento da prestação de serviços públicos (Interlegis, 2016, p. 29).

A Câmara Municipal, composta por vereadores, também possuem as funções fundamentais atribuídas pela Constituição ao Poder Legislativo – Representativa, Legislativa, Legitimação Governamental, Fiscalização e Controle, Juízo Político e Constituinte – com atribuições para fiscalizar e assessorar o executivo, organizar e dirigir os serviços internos do Município, bem como elaborar leis sobre todas as matérias de competência locais (Backer & Souza, 2013, p. 5).

Cabe às Câmaras Municipais determinar o subsídio dos vereadores em cada legislatura e para a legislatura seguinte, respeitando o disposto na Constituição e na Lei Orgânica do município, sendo imposta uma série de obrigações, que se revestem de poder e, também, de responsabilidades (Sabatovski, 2011) citado por (Backer & Souza, 2013).

Registre-se que segundo Backer e Souza (2013), a atribuição da Câmara é meramente normativa, de forma a orientar a administração do Município e a conduta dos munícipes no que se refere aos interesses locais. Portanto, a Câmara não administra o Município, apenas estabelece normas de administração, sendo que a atividade legislativa das Casa é determinada pela Constituição.

A função legislativa é exercida pela Câmara Municipal, composta de vereadores, eleitos para um mandato de quatro anos, pelos munícipes eleitores, por meio voto secreto e direto (Lanari, 1999, p. 329). Os vereadores são agentes políticos investidos de mandato legislativo local, para uma legislatura de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional (Meirelles, 2008, p. 631)

Como exposto por Lanari (1999), a Constituição Federal apenas delimita o número máximo (55) e mínimo (9) de vereadores, cabendo às Leis Orgânicas Municipais a fixação do quantitativo de vereadores para cada legislatura. Ademais, não há entre os poderes legislativo e executivo municipais qualquer subordinação administrativo ou política, tendo em vista a separação dos Poderes prevista na Constituição, invocados pelo princípio da simetria.

De acordo com Meirelles (2008), como órgão legislativo, cabe às Câmaras Municipais o exercício das funções normativas e a tradução destas em leis, no sentido formal e material, as quais deverão ser aplicadas no âmbito local. Ensina, ainda, sobre a composição das Câmaras, onde:

Como Poder Legislativo, colegiado e independente, a Câmara é formada por vereadores, que, reunidos, constituem o plenário; dispõe de um órgão diretivo, que é a Mesa Diretora; mantém comissões permanentes e, eventualmente, cria comissões especiais de investigação, de estudos ou de representação social; e tem serviços auxiliares, com pessoal administrativo próprio. Essa, em síntese, é a composição das Câmaras Municipais (Meirelles, 2008, p. 631).

As normas jurídicas municipais são elaboradas conforme processo legislativo municipal, o qual é determinado pelo Regimento Interno das Câmaras (Sabatovski, 2011) citado por (Backer & Souza, 2013). Nos termos da Lei Orgânica municipal e de seu Regimento Interno, a câmara é dividida em diversos órgãos com competências específicas, destacando-se: Plenário; Mesa e Comissões (Interlegis, 2016, p. 31) (Quadro 2).

Quadro 2 - Órgãos que compõem a câmara municipal

Órgão	Função
Plenário	Instância máxima, em questão de decisão do Poder Legislativo municipal, onde se reúnem todos os vereadores para deliberações de interesse local (Interlegis, 2016). Destarte, possui competência legislativa e deliberativa, sendo o local onde são criadas as leis do município, a partir do exercício das atribuições político-administrativas, em recinto, sessão e quórum estabelecidos legalmente.
Mesa diretora	Órgão diretivo da Câmara Municipal, geralmente constituída por um presidente, um vice-presidente, um ou mais secretários e tesoureiro, eleitos entre os vereadores em exercício, observado o critério da representação proporcional, conforme dispuser o regimento interno.
Comissões	Constituídas pelos vereadores para estudarem, investigarem e apresentarem conclusões ou sugestões concretizadas em pareceres de caráter meramente informativo para o Plenário.

Fonte: Meireles (2008).

De acordo com Lanari (1999, p. 331), o Plenário é o órgão máximo do Poder Legislativo, formado pela reunião dos vereadores que vota as leis e demais atos normativos, na forma e com o quórum determinado em lei ou pelo regimento. A Mesa Diretora, por sua vez, é um órgão diretivo da Câmara Municipal que, entre outros, fixa o número de membros que irão compor a Mesa e as comissões, de acordo com os critérios de proporcionalidade (Interlegis, 2016), a saber que:

A Mesa é eleita pelos membros do legislativo, em conformidade com as normas do Regimento Interno, e com a Lei Orgânica. Compõem a Mesa o Presidente da Câmara, que é o representante da Casa, Vice-Presidente(s) e Secretário(s) (alguns autores incluem também a figura do Tesoureiro), todos eleitos para períodos de um ou dois anos, conforme dispuser a Lei Orgânica ou o Regimento Interno (Lanari, 1999, p. 331).

Importante salientar, conforme leciona Meirelles (2008), que a Mesa Diretora não legisla, pois somente o Plenário possui tal competência. À Mesa cabe, apenas, a prática de atos de direção, administração e execução das deliberações aprovadas em plenário, de acordo com o Regimento Interno. O mandato da Mesa, será de, no máximo, dois anos, sendo vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, segundo previsto na Constituição (CF, art. 57, §4º).

As dinâmicas de trabalho nas câmaras municipais envolvem a formação de comissões temáticas, constituídas pelos vereadores, aos quais são atribuídas funções especializadas de estudo ou investigação de determinado assunto, podendo ser permanente ou transitório (Meirelles, 2008). Para Lanari (1999), são grupos formados por parlamentares, com funções de investigação, estudo, exames prévios ou, apenas, de representação social.

Meirelles (2008) alerta que não é papel das comissões legislar, deliberar, administrar nem julgar. Segundo o pesquisador, as comissões permanentes são definidas pelo Regimento de cada Câmara e emitem pareceres prévios em relação as proposições que devem ser discutidas e votadas em plenário. Quanto às comissões temporárias, também conhecidas como comissões transitórias, são criadas por um certo período de tempo e possuem finalidades específicas, distinguindo-se das permanentes quanto à complexidade das matérias examinadas, demandando, muitas vezes, o auxílio de técnicos e especialistas (Lanari, 1999).

Além do mais, é neste momento em que as matérias previdenciárias são discutidas pelos vereadores e ocasião na qual correm os ajustes na proposta inicial por meios das emendas parlamentares, em consonância com a vontade da população.

Como trata-se de órgão público do Município, a câmara municipal dispõe de funcionários próprios, ou seja, servidores titulares de cargo efetivo e em comissão, pertencentes ao quadro de pessoal e sujeitos a um regime jurídico único, com a finalidade de executar as atividades próprias e específicas de sua competência (Meirelles, 2008). Normalmente, distribuem-se em serviços auxiliares de finanças, contabilidade, pessoal e outros, desempenhando, apenas, funções administrativas (Lanari, 1999).

De acordo com Maurano (2010), o regimento representa o regulamento geral da Câmara, ou seja, um conjunto de regras estabelecidas, com o objetivo de regular os trabalhos realizados na Casa, sendo, portanto, um ato administrativo normativo direcionado aos vereadores. De acordo com Backer e Souza (2013), o regimento é um documento que disciplina as atividades da Câmara, sendo essencial para o correto funcionamento do órgão, tendo em vista

que as atribuições internas e o processo legislativo são delineados pelo Regimento. Além do mais, “A competência da Câmara para elaboração de seu Regimento Interno tem por objetivo assegurar a sua independência perante os demais Poderes” (Maurano, 2010, p. 93).

2.4 Do Processo Legislativo

O processo legislativo brasileiro tem sua fonte primeira na Constituição Federal. Esta determina quais são e como serão criadas ou alteradas as espécies normativas por ela previstas, determinando os titulares de sua iniciativa. Portanto, o processo legislativo trata da inovação do ordenamento jurídico, seja federal, estadual, distrital ou municipal (Miranda, Cinnanti, & Tostes, 2015).

Em matéria de processo legislativo, as competências legislativas são distribuídas em iniciativa geral, iniciativa privativa e iniciativa vinculada. A iniciativa geral, também conhecida como concorrente, está prevista na Constituição Federal (1988), no caput do art. 61, e confere ao Parlamento, ao Presidente, aos cidadãos e aos órgãos superiores a competência de iniciar o processo legislativo, observando os limites estabelecidos sobre as matérias reservadas de cada órgão ou Poder (Silva & Lima, 2017).

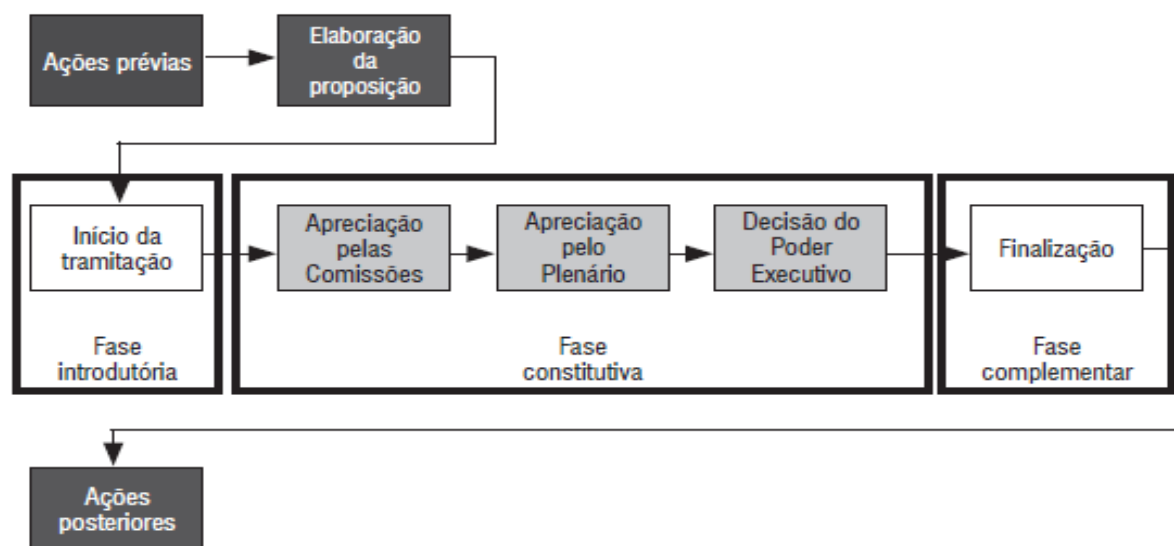
De forma contrária, a iniciativa privativa, ou, também, exclusiva, estabelece que a competência de deflagrar o processo legislativo, sobre determinada matéria, é privativo ou reservado a um único órgão do Estado e, assim, conferindo ao titular a oportunidade e conveniência de propor direito alusivo às matérias de sua responsabilidade (Silva & Lima, 2017). Já a iniciativa vinculada abarca aquelas matérias que o Poder Executivo está obrigado a encaminhar para o Poder Legislativo, em especial, as leis a que se refere o art. 165 da CF/88, a saber: “I – o Plano Plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. ” (Ribeiro, 2012, p. 50). As iniciativas das competências legislativas estão sintetizadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Iniciativas das competências legislativas

Geral	Confere ao Parlamento, ao Presidente, aos cidadãos e aos órgãos superiores a competência de iniciar o processo legislativo, observando os limites estabelecidos sobre as matérias reservadas de cada órgão ou Poder (Silva & Lima, 2017).
Privativa	Competência reservada a um único órgão do Estado, conferindo ao titular a oportunidade e conveniência de propor direito alusivo às matérias de sua responsabilidade (Silva & Lima, 2017).
Vinculada	Matérias que o Poder Executivo está obrigado a encaminhar para o Poder Legislativo em cumprimento à legislação (Ribeiro, 2012, p. 50).

Fonte: Adaptado de Silva e Lima (2017) e Ribeiro (2012).

Moraes (2010) classifica as fases do processo legislativo da seguinte forma: fase introdutória, da iniciativa, quando se apresenta a proposição; fase constitutiva, em que se delibera sobre a proposição; e fase complementar, que dá publicidade e executoriedade à nova norma, conforme exemplificado por Miranda, Cinnanti e Tostes (2015) (Figura 1).

Figura 1 – Fases do processo legislativo genérico

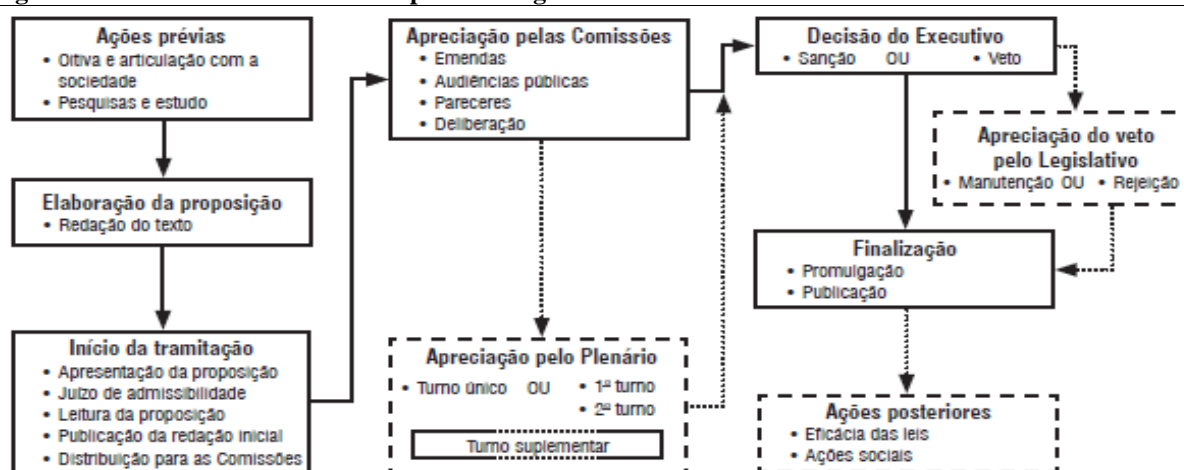
Fonte: Miranda; Cinnanti, & Tostes (2015, p. 164).

As ações prévias dizem respeito ao surgimento de uma ideia, ao seu desenvolvimento, por meio de estudos que antecedem a elaboração da proposição, e à articulação com a sociedade (Miranda; Cinnanti, & Tostes, 2015). De acordo com os pesquisadores, a elaboração da proposição deve seguir regras próprias, a exemplo do disposto na Lei Complementar nº 95/98, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme

determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” (Lei Complementar nº 95, 1998), e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

A Figura 2 sintetiza o processo legislativo, evidenciando as etapas a serem seguidas e elucidando a elaboração das normas jurídicas, sendo aplicável, também, em matérias previdenciárias de forma genérica.

Figura 2. Detalhamento das fases do processo legislativo



Fonte: (Miranda, Cinnanti, & Tostes, 2015, p. 168)

Destaca-se que as matérias previdenciárias são discutidas e avaliadas quando apreciadas pelas Comissões, onde os vereadores, em conjunto, debatem e fazem as suas contribuições no texto elaborado pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de emendas parlamentares, em conformidade com os anseios dos titulares dos benefícios a serem regulamentados.

2.5 O Vereador como Agente Político

Os agentes políticos são uma espécie de servidores públicos tratados de forma diferente pela Constituição, pois são elevados a uma outra categoria de agente público (Meirelles, 2008). Fica claro que são membros dos mais elevados escalões do governo, sendo-lhes atribuídas competências definidas pela Constituição.

São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores” (Mello, 2014, p. 252).

Mello (2014, p. 252) ressalta que os agentes políticos não possuem vínculo profissional com a administração pública, existindo, apenas, um elo de natureza política, ou seja, os seus direitos e obrigações estão previstos na Constituição e nas leis. Dallari (2000) esclarece que os

agentes políticos exercem funções públicas que podem consistir tanto na prática de atos políticos quanto na prática de simples atos administrativos, não estando isentos de responsabilidade, sendo este elementar ao sistema republicano e adotado na Constituição Federal.

São considerados agentes políticos no município o prefeito e os seus secretários municipais; os vereadores e membros dos Tribunais de Contas, quando estes existem; e as demais autoridades independentes que desempenham funções atribuídas constitucionalmente (Meirelles, 2008). A principal competência dos vereadores é a de legislar sobre o interesse local, não estando dispensados das funções de fiscalizar do poder Executivo, bem como de julgarem das contas municipais (Silva & Lima, 2017)

Registre-se que de acordo com Meirelles (2008) o exercício da vereança está condicionado ao atendimento certas de condições previstas na Lei Orgânica do município, onde os impedimentos e incompatibilidades para o exercício do mandato de vereador devem guardar simetria com as condições dispostas na Constituição Federal e na Constituição do Estado.

3. CARACTERIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL

A Previdência Social faz parte de “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988, art. 194). O Sistema Brasileiro de Previdência se organiza em três regimes distintos – Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC) (Lima & Guimarães, 2016, p. 2).

Compete ao entes federados legislar concorrentemente sobre a previdência social, conforme previsto no inciso XII, art. 24 da CF/1988. Com relação à previdência social básica, os municípios podem optar por filiarem-se ao RGPS, administrado pelo Governo Federal, ou adotarem RPPS, que também tem a maior parte de suas diretrizes estabelecidas pela regulação nacional (Lima & Aquino, 2018).

De acordo com a legislação previdenciária, o projeto de criação de uma previdência própria municipal é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local (prefeito, governador ou presidente da república) a ser referendada pelo Poder Legislativo (vereadores ou deputados). Na prática, as leis promulgadas localmente acabam por reproduzir as diretrizes estabelecidas por leis e normativos editados pela Secretaria de Previdência (SPrev) do Ministério da Fazenda

e outros órgãos federais, que vinculam todos os entes da federação e são de observância obrigatória por todos os RPPS (Lima & Aquino, 2018).

Cada RPPS deve ter uma unidade gestora, entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios (Diniz & Lima, 2016). Segundo Nogueira (2012), a criação de uma unidade gestora possibilita o desenvolvimento de uma estrutura administrativa com maior grau de especialização, profissionalização e capacitação técnica, tanto no que se refere à concessão dos benefícios como à gestão dos recursos previdenciários.

Mesmo havendo a migração do RGPS para o RPPS, o ente federado continua responsável pelas dívidas já assumidas na condição e filiado ao RGPS. E que para ter acesso a transferências voluntárias e contrair empréstimos, o certificado de regularidade previdenciária (CRP) deve estar em dia.

Para manter a premissa do equilíbrio financeiro e atuarial, sempre que houver necessidade de ajustar as alíquotas previdenciárias (tanto patronal como dos servidores) novos projetos devem ser enviados do Poder Executivo para aprovação do Poder Legislativo, isso requer que os agentes políticos estejam permanentemente atualizados sobre a gestão do regime próprio. Uma recomendação é que ao elaborar o projeto de criação de um regime próprio o Chefe do Poder Executivo local (prefeito, governador ou presidente da república) e os representantes do Poder Legislativo local realizem audiências públicas que envolvam todos os interessados, de modo que todos fiquem conscientes dos seus direitos e deveres.

As indicações e nomeações de presidentes/superintendentes e conselheiros de RPPS devem privilegiar pessoas qualificadas para a gestão eficiente desses regimes. Essa preocupação também se estende aos demais profissionais que estão envolvidos na gestão dos RPPS: consultores, atuários, contadores, advogados, administradores, peritos, etc.

Vários motivos podem levar os agentes políticos a decidirem pela extinção de um regime próprio, entre elas a inexistência de condições mínimas financeiras e estruturais para seu adequado funcionamento, o que pode gerar insegurança jurídica tanto para o município como para os segurados. Essas e outras preocupações devem estar na agenda dos agentes políticos, para que o ente federado e seus servidores possam efetivamente usufruir das vantagens de se instituir um regime próprio.

4. METODOLOGIA

Para compreender a atuação legislativa na previdência própria municipal foi aplicada a técnica de levantamento do tipo survey, por meio de questionário online, onde vereadores foram convidados a responder, de forma anônima e voluntária, sobre a sua atuação como agente político na previdência municipal.

No mês de outubro de 2017 foi preparada a primeira versão do questionário (piloto) constituído por 23 perguntas relacionadas à previdência municipal (Anexo I), que foi validado dois vereadores municipais. Além das seis informações básicas sobre o perfil do vereador (identificação do município [UF], idade, sexo, tempo de atuação como vereador, situação funcional e a formação acadêmica), o questionário trouxe outras 17 perguntas relacionadas com o tema previdência e sobre a atuação do vereador tanto em municípios com RPPS instituídos como em municípios que ainda se mantém no RGPS.

A fim de validar o questionário piloto, no dia 15/10/2017, foi efetuado contato com dois vereadores dos municípios de Baixo Guandu/ES e Ribeirão Preto/SP, indicados pela ABIPEM (Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais) e através do aplicativo de mensagem WhatsApp.

Foi explicado que a eles seria encaminhado um questionário, onde seriam demandados a responder algumas perguntas relacionadas à previdência local, o qual seria objeto de validação. Como resposta, foi identificada a necessidade de se segregar os respondentes em dois grupos: atuantes em municípios com RPPS e sem RPPS, a partir de perguntas específicas envolvendo a gestão da previdência própria municipal.

Após os devidos ajustes, o questionário foi, a priori, enviado a 58 mil e-mails de vereadores cadastrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), obtidos junto à Confederação Nacional de Municípios (CNM), dos quais 30.340 e-mails foram validados pela ferramenta Survey Monkey®. Os convites foram enviados em 17/10/2017 em 4 lotes de, aproximadamente, 7.500 e-mails cada (1ª onda) e, em 31/10/2017, uma mensagem de lembrete foi encaminhada para os e-mails que não haviam respondido ao primeiro contato (2ª onda).

Para determinar o número mínimo de elementos que a amostra do estudo deveria apresentar, foi realizado um cálculo amostral, considerando um nível de confiança de 95% e uma margem de erro amostral de 10%. O tamanho da amostra n pode ser obtida calculando-se um n_0 por meio da Equação 1 e, em seguida, aplicando um fator de correção para populações finitas (Levine; Berenson & Stephan, 2000), conforme Equação 2.

Equação 1

$$n_0 = \frac{Z^2 p(1-p)}{e^2}$$

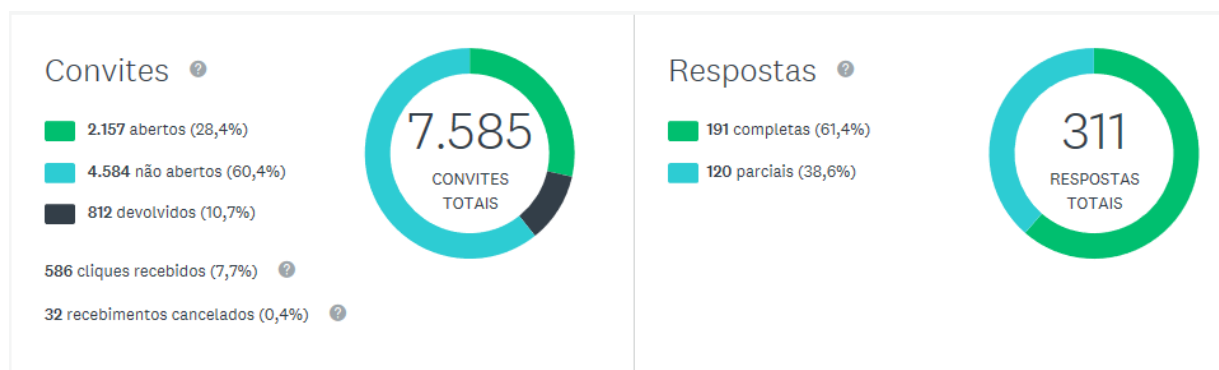
Equação 2

$$n = \frac{n_0 N}{n_0 + (N - 1)}$$

Em que: n é o número de indivíduos da amostra que será calculada; Z é a variável normal padronizada associada ao nível de confiança de 95%, ou seja, 1,96; p é a verdadeira probabilidade de o evento ocorrer em determinada população. Se não há conhecimento dessa estimativa, deve se adotar o modo mais conservador que é assumir $p = 0,5$, obtendo assim a maior amostra possível; N é a população investigada, nesse estudo são 58 mil vereadores com respostas válidas; e, e representa a margem de erro amostral, que neste estudo foi definida em 10%. Feito o cálculo, a quantidade mínima de elementos que deveria compor a amostra foi de um total de, aproximadamente, 96 vereadores.

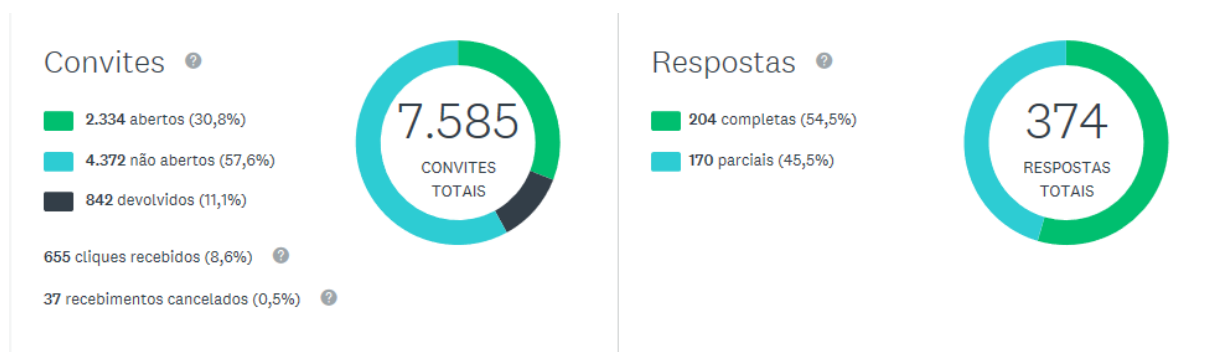
Ao final do período, menos de 30% dos questionários foram abertos e foram obtidas ao todo 1375 respostas, com 905 respostas válidas, portanto, muito acima do limite mínimo que a amostra do estudo deveria apresentar.

Lote 1



Fonte: Survey Monkey®

Lote 2

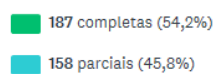


Fonte: Survey Monkey®

Lote 3**Convites**

647 cliques recebidos (8,5%)

41 recebimentos cancelados (0,5%)

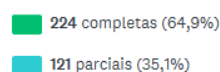
**Respostas**

Fonte: Survey Monkey®

Lote 4**Convites**

623 cliques recebidos (8,2%)

35 recebimentos cancelados (0,5%)

**Respostas**

Fonte: Survey Monkey®

Convidados a informar se o município no qual atuavam possuía ou não RPPS, a Survey, a partir do tipo de resposta informada neste item, direcionava os respondentes para uma das duas possibilidades de perguntas (com e sem RPPS). Após separado, aos respondentes com atuação em municípios com RPPS ou RGPS foi perguntado sobre as suas próprias experiências e o grau de concordância a partir das afirmativas e indagações feitas, as quais serão detalhadas na Seção 5 deste trabalho.

5. ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL

5.1 Competências e Processo Legislativo em Previdência

Da perspectiva da previdência, a compressão do Poder do Legislativo, a nível municipal, antecede a compressão da atuação dos vereadores, materializado, em essência, no art. 30 da Constituição da República (1988), onde são definidas as competências municipais, sem prejuízo de outras espalhadas pelo texto constitucional.

Como se sabe, o exercício destas competências deve estar previsto em leis municipais, específicas e próprias, não havendo hierarquia entre as leis federais, estaduais ou municipais, dentro do exercício das competências legislativas repartidas pela Constituição. Entretanto, tratando-se do exercício competências legislativas concorrentes, existe hierarquia entre as leis

dos diferentes entes nacionais, cabendo à União legislar sobre normais gerais (art. 24, §§ 1º a 4º. CF/88).

Aos vereadores, é atribuída a responsabilidade de representar a vontade do povo local e materializá-la em leis, as quais serão aplicadas aos indivíduos a que elas se referem, após o devido debate e estudo que antecede a elaboração propriamente da proposição, estando, portanto, em consonância com a fase das ações prévias. Como agentes políticos possuem prerrogativas, responsabilidades e condutas, que deverão estar alinhados com os interesses da sociedade. Ao trazermos o assunto da previdência municipal, no âmbito do Legislativo local, assim como qualquer outro tema a ser discutido pelas Câmaras Municipais, é necessário que as propostas sejam submetidas ao rito do processo legislativo municipal.

A criação de um RPPS no município depende da iniciativa privativa do Prefeito, pois, conforme princípio da simetria e o disposto nos incisos e nas alíneas do §1º do art. 61 da Constituição Federal (1988), caberá ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos do Municípios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Ou seja, a elaboração da proposição será de competência do chefe do Poder Executivo local.

Uma vez encaminhada a proposta do Prefeito ao Legislativo, esta entrará em pauta para deliberação da Câmara Municipal, passando pelas comissões (permanentes ou temporárias) até que seja aprovada em Plenário, na forma que dispuser cada Regimento Interno, conforme quórum e peculiaridades da Casa a serem atendidas. Embora cada Câmara Municipal, dos 5.570 municípios existentes, seja estruturada de forma diferente umas das outras, é notório que seguem os preceitos básicos delimitados pela Constituição.

Compete aos vereadores, ao legislar sobre RPPS, decidir ou não migrar para um regime próprio; aprovar as alíquotas com base na avaliação atuarial do fundo; discutir sobre parcelamentos de débito; aprovar a segregação de massa; autorizar o uso de recursos da carteira capitalizada; bem como a mudança do plano de carreira dos servidores públicos municipais. Entretanto, quando legislam sobre RGPS, a atuação do vereador é mais limitada, haja vista a concentração da gestão do regime pelo Governo Federal, legislando, apenas, sobre assuntos residuais que lhe são atribuídos como, por exemplo, deliberar sobre o pagamento de dívidas junto ao INSS e a manutenção das contribuições do INSS em dia (função fiscalizadora).

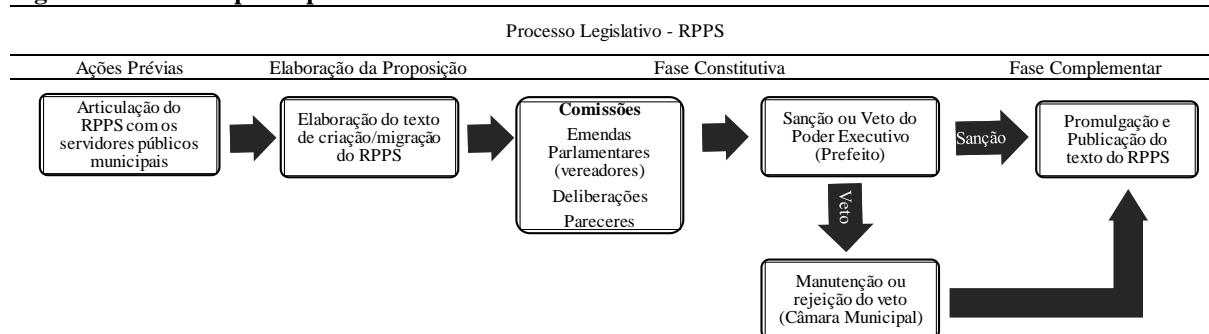
Após a elaboração do texto sobre a criação e/ou migração do RPPS e passado o juízo de admissibilidade, o texto será submetido às comissões, onde serão objeto de discussão, com características análogas ao disposto no art. 58 da CF/88, a fim de ser instruído. É nesta fase que

ocorre as emendas parlamentares, onde os vereadores poderão contribuir, formalmente, ao projeto em tramitação na Câmara, conforme dispuser a lei orgânica municipal e o regimento interno. Como se trata de matéria de iniciativa do Prefeito, só será admitida a emenda caso esta não implique em aumento de despesa, face à simetria aplicada ao disposto no art. 63, inciso I, da Carta Magna, sendo exceção as proposições orçamentárias, conforme §§ 3º e 4º do art. 166/CF88.

Passadas as comissões sobre o RPPS, caberá ao Plenário da Câmara a aprovação ou a rejeição do projeto de lei sobre o RPPS, na forma do Regimento Interno, quanto ao turno e quórum mínimo necessário, sendo encaminhado, em seguida, para a apreciação do Prefeito. Ao Prefeito é atribuída a competência de sancionar ou vetar o texto aprovado pela Câmara Municipal, em conformidade com o sistema de freios e contrapesos, sendo que, em caso de veto, caberá ao Legislativo a manutenção ou a rejeição da decisão do chefe do Poder Executivo local. Conforme esclarece Júnior (2015, p. 34), o prazo e as modalidades de sanção (expressa ou tácita) e veto (total ou parcial, por inconstitucionalidade ou por interesse público) devem ser objeto de definição da lei orgânica municipal.

Após sancionado o projeto aprovado pelo Legislativo em lei, o texto será promulgado, pois este ato, o de promulgar, é a confirmação de que o processo legislativo ocorreu de forma regular e, portanto, ratificando que a lei existe (Júnior, 2015). Em seguida, conforme explicado pelo autor, o texto será publicado, a fim de que a lei seja conhecida por todos e possa ser efetiva e eficaz. A Figura 3, adaptada do fluxo interpretado por Miranda, Cinnanti e Tostes (2015), sintetiza o percurso genérico de matérias previdenciárias nas Câmaras Municipais.

Figura 3. Fluxo adaptado para o RPPS



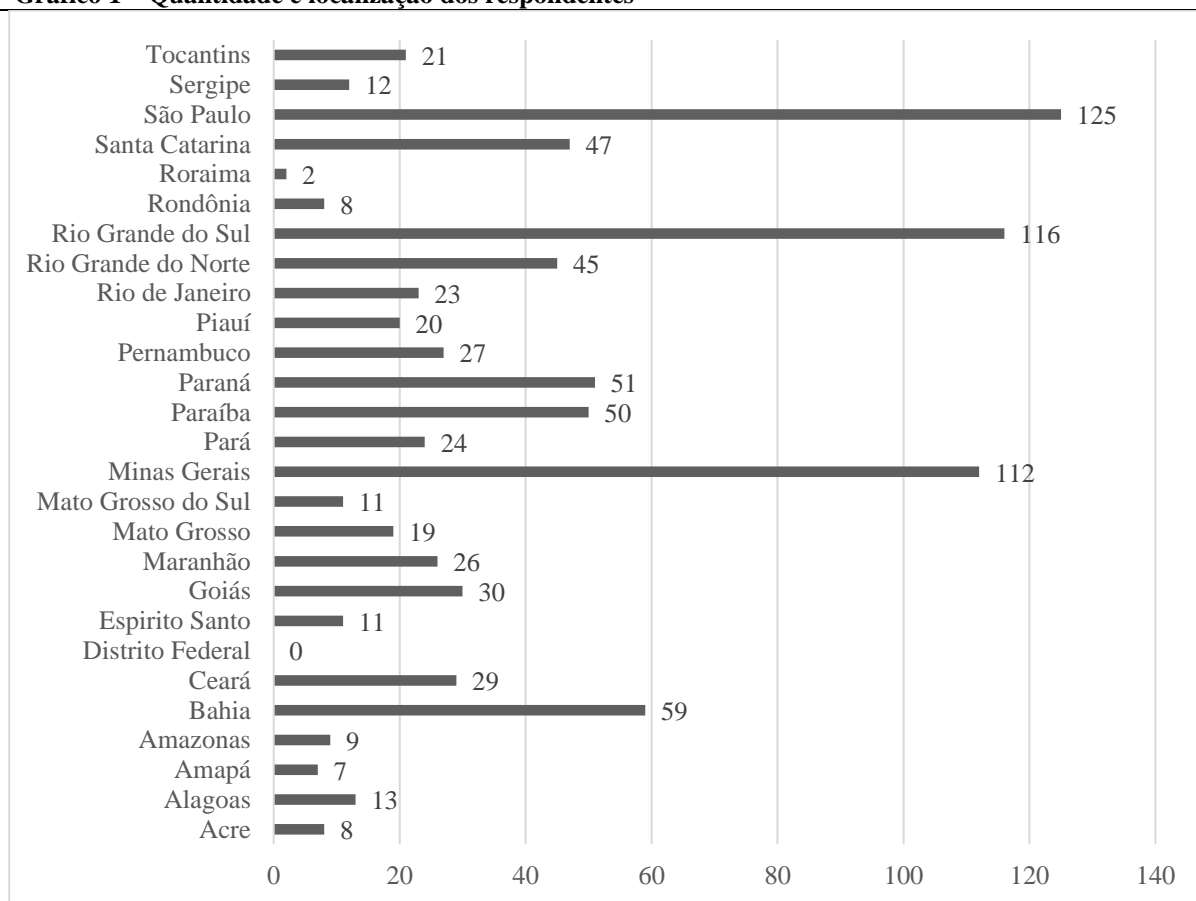
Fonte: Adaptado de Miranda, Cinnanti e Tostes (2015)

Após a inovação do ordenamento jurídico, passa-se à fase de ações posteriores, relativas à conferência do impacto causado pela nova norma e, portanto, ampliada a abrangência do processo legislativo entre Estado e sociedade (Miranda; Cinnanti & Tostes, 2015).

5.2 Experiência Local

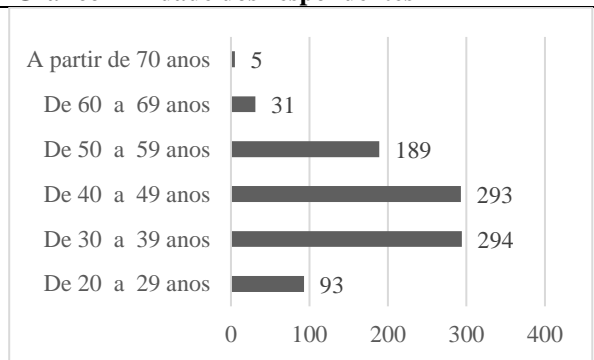
Quanto à quantidade e localização dos respondentes, só não foi obtida resposta do Distrito Federal, em razão da peculiaridade desse ente federativo (cuja assembleia é composta por deputados distritais e não vereadores). Os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, concentrando mais de um terço dos respondentes (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantidade e localização dos respondentes

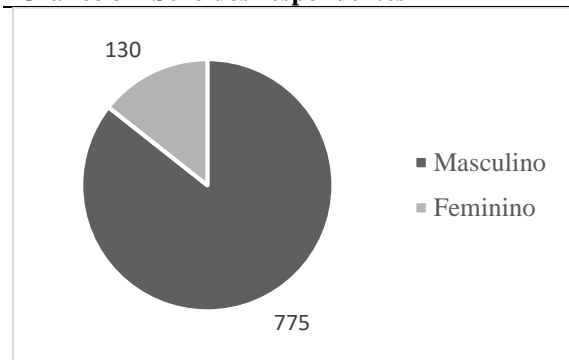


Fonte: Dados da Survey aplicada

Em relação à idade e ao sexo dos respondentes, a maioria dos vereadores possui de 30 a 49 anos e são, principalmente, do sexo masculino (85,63%), corroborando com os estudos de Kerbauy (2005), onde as câmaras municipais são compostas, predominantemente, por homens, característica verificada nos legislativos estadual e federal (Gráficos 2 e 3).

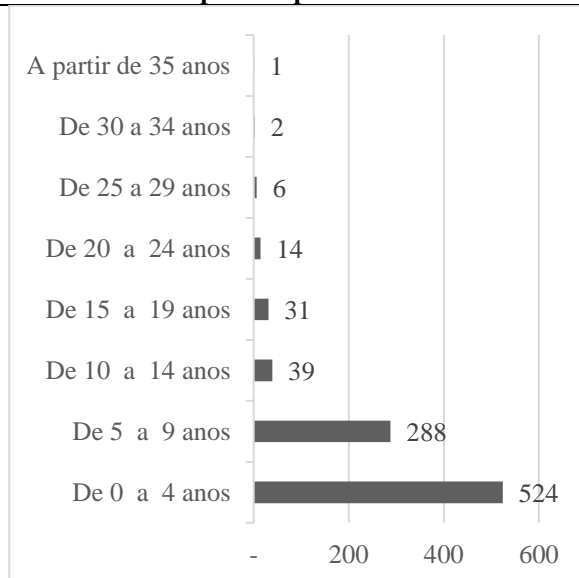
Gráfico 2 – Idade dos respondentes

Fonte: Dados da Survey aplicada

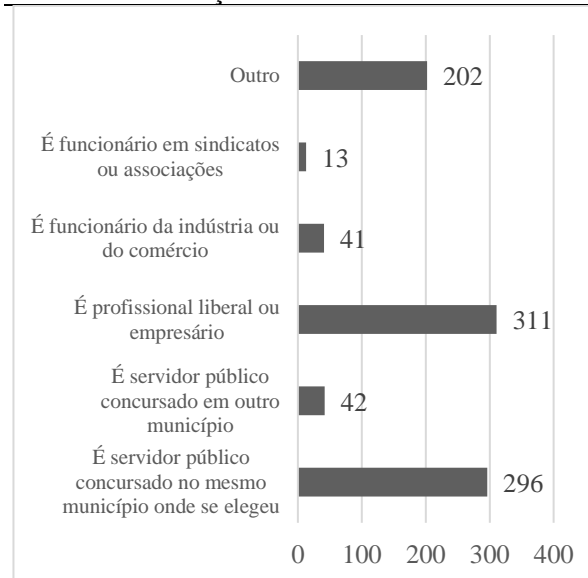
Gráfico 3 – Sexo dos respondentes

Fonte: Dados da Survey aplicada

Com relação ao tempo de experiência e situação funcional do vereador, mais da metade dos respondentes encontrava-se em seu primeiro mandato (Gráfico 4), sendo a maior parte composta de profissionais liberais ou empresários (34,36%) e de servidores públicos titulares de cargo efetivo (32,71%) conforme Gráfico 5.

Gráfico 4 – Tempo de experiência

Fonte: Dados da Survey aplicada

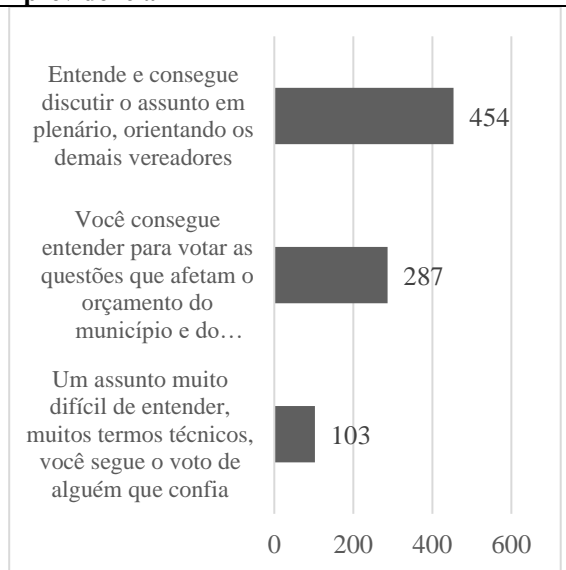
Gráfico 5 – Situação funcional

Fonte: Dados da Survey aplicada

Quanto à formação acadêmica, 36,35% dos vereadores respondentes haviam concluído o ensino superior e 26,85% chegaram a realizar pós-graduação (especialização ou superior). 30,61% concluíram o ensino médio. Ao serem questionados sobre o conhecimento da previdência municipal, metade dos respondentes (50,17%) diz entender e discutir o assunto em plenário e que seria capaz de orientar os demais vereadores (Gráfico 6). Sobre o impacto da previdência nas contas municipais, a maioria dos edis (59,23%) entende que a questão

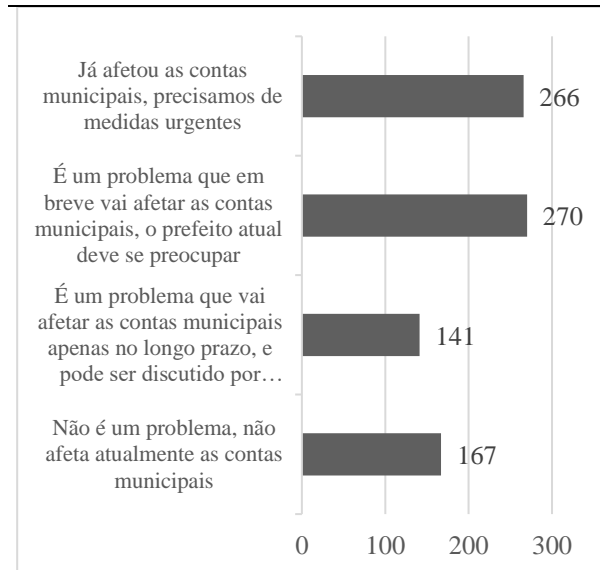
previdenciária já afetou as contas municipais e que, caso não o tenha, será problema que afetará as contas municipais em breve (Gráfico 7).

Gráfico 6 – Conhecimento do tema ‘previdência’



Fonte: Dados da Survey aplicada

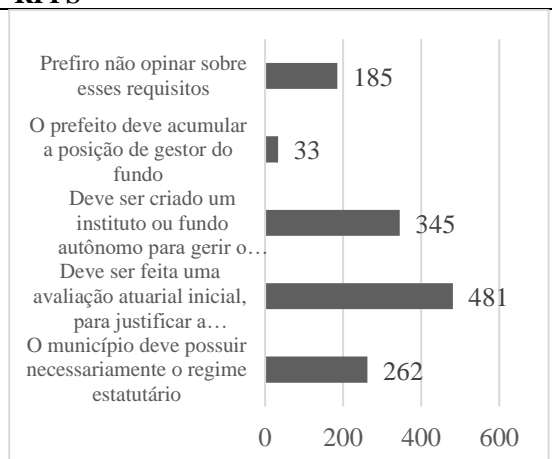
Gráfico 7 – Impacto nas contas municipais



Fonte: Dados da Survey aplicada

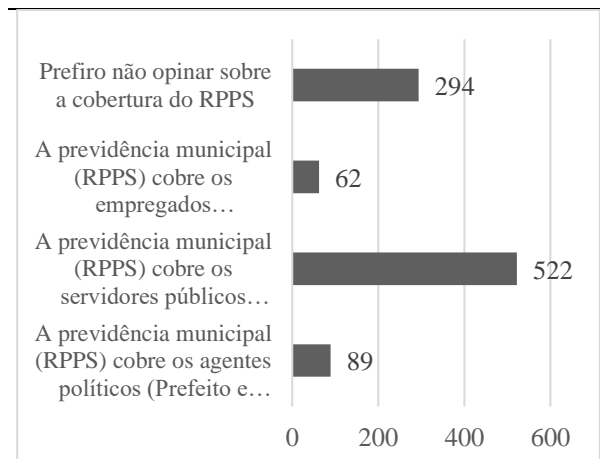
Ao serem questionados sobre as indispensabilidades para que um município possa criar o seu regime de previdência próprio (RPPS) (Gráfico 8), 185 respondentes declinaram em opinar e 33 vereadores acreditavam, erroneamente, que o prefeito deveria acumular a função de gestor do fundo, mostrando que ainda há desconhecimento sobre o tema. Essa percepção de desconhecimento é reforçada quando os vereadores devem se posicionar sobre o perfil dos segurados dos RPPS (Gráfico 9), onde quase a metade dos respondentes ou preferem não opinar sobre o tema ou entendem, de forma equivocada, que os agentes políticos ou empregados terceirizados estão cobertos pelos RPPS.

Gráfico 8 – Obrigatoriedades na criação do RPPS



Fonte: Dados da Survey aplicada

Gráfico 9 – Segurados do RPPS



Fonte: Dados da Survey aplicada

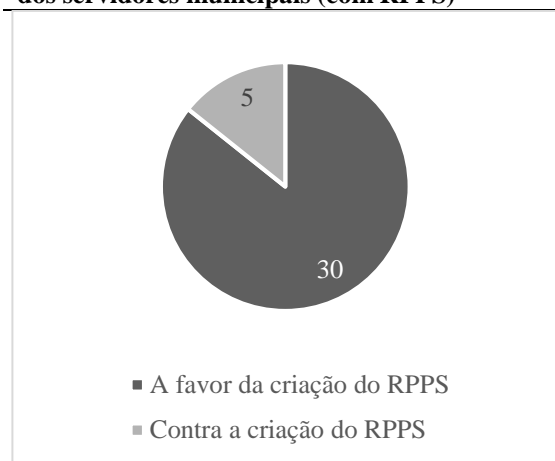
Quando se analisa as respostas dos vereadores que atuam em municípios que **já possuem RPPS** (45,19% da amostra), 87,29% declararam que não estavam na Câmara durante a adoção e/ou migração de regime, e apenas 8,56% afirmaram que já estavam presentes na Casa Legislativa (Gráfico 10). Dos 35 vereadores que estavam presentes na Câmara quando o RPPS foi criado, mais de 85% foram favoráveis à sua criação (Gráfico 11).

Gráfico 10 – Presença na Câmara durante adoção/migração do RPPS (com RPPS)



Fonte: Dados da Survey aplicada

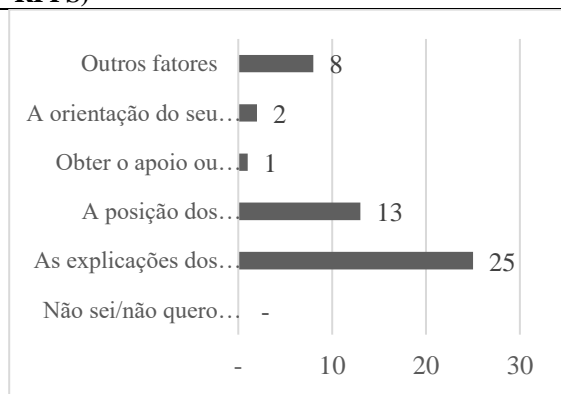
Gráfico 11 – Consenso sobre a criação do RPPS dos servidores municipais (com RPPS)



Fonte: Dados da Survey aplicada

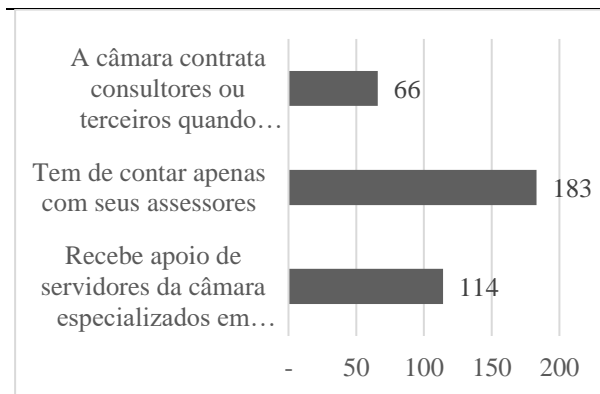
Quanto aos fatores determinantes para que votassem pela proposta de criação RPPS, os vereadores, em sua maioria, se embasaram nas explicações dos debates técnicos (25 respostas) e 13 alegaram que foram influenciados, também, pela posição dos servidores ou dos sindicatos (Gráfico 12). Sobre o apoio obtido pelos 409 vereadores atuantes em municípios que possuem RPPS, 183 parlamentares disseram que contam, apenas, com a ajuda de seus próprios assessores para tomar decisões em relação à previdência municipal no dia a dia (Gráfico 13).

Gráfico 12 – Fatores determinantes durante a votação da proposta de criação do RPPS (com RPPS)



Fonte: Dados da Survey aplicada

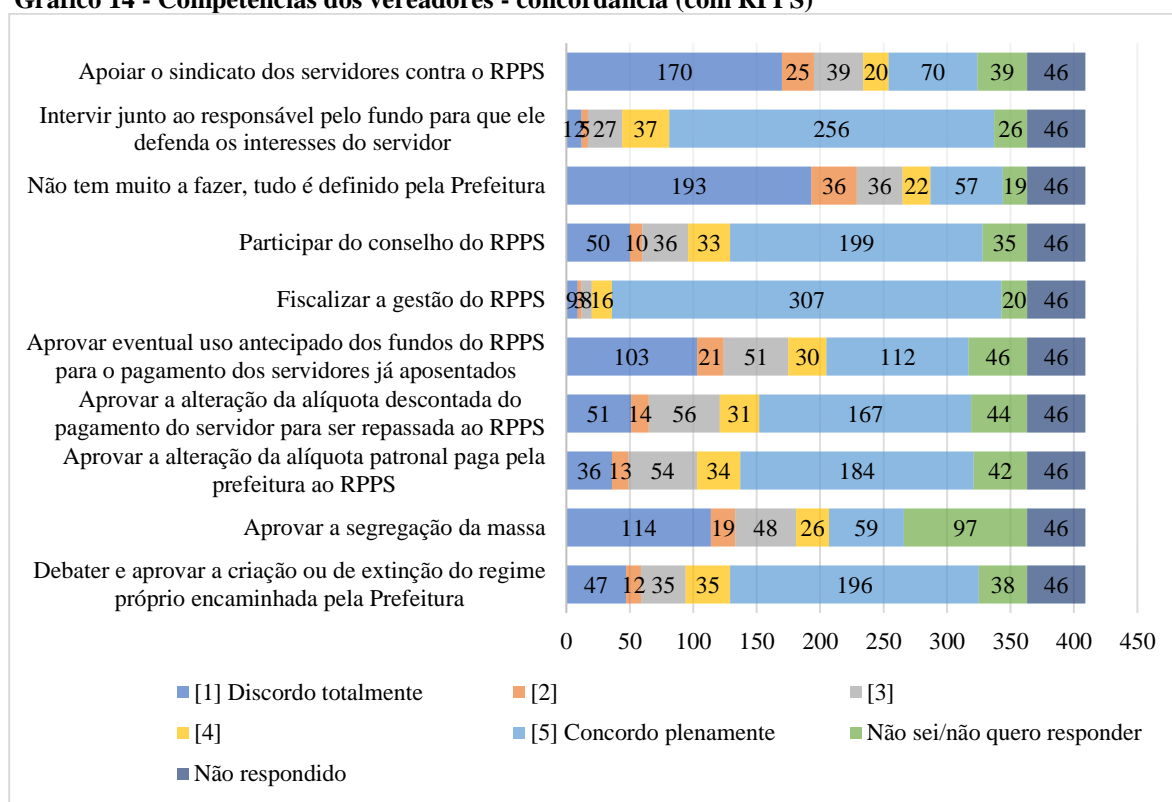
Gráfico 13 – Apoio para tomar decisão em relação ao assunto RPPS (com RPPS)



Fonte: Dados da Survey aplicada

Sobre a opinião dos 409 parlamentares de municípios que possuem RPPS acerca de suas próprias competências no tocante à previdência municipal, mais de 75% dos respondentes concordam plenamente que é de competência do vereador a fiscalização da gestão do RPPS, e quase a metade concorda plenamente que os vereadores também devem participar dos conselhos do RPPS, alinhado com as funções de Fiscalização e Controle do Poder Legislativo, conforme corroborado por Silva (2010). Por outro lado, mais de 60% dos vereadores acreditam que devem interferir junto ao responsável da unidade gestora em defesa dos servidores, portanto, de encontro à independência da gestão do RPPS, o que, por vezes, pode comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo. Também ficou claro que, embora os vereadores saibam de algumas competências inerentes ao cargo eletivo, muitos ainda preferem não responder ou respondem de forma equivocada a alguns questionamentos relacionados ao RPPS como, por exemplo, ser de sua competência a aprovação da segregação da massa, onde 27,87% discordaram totalmente com a proposição e outros 23,71% não sabiam ou não quiseram responder (Gráfico 14).

Gráfico 14 - Competências dos vereadores - concordância (com RPPS)



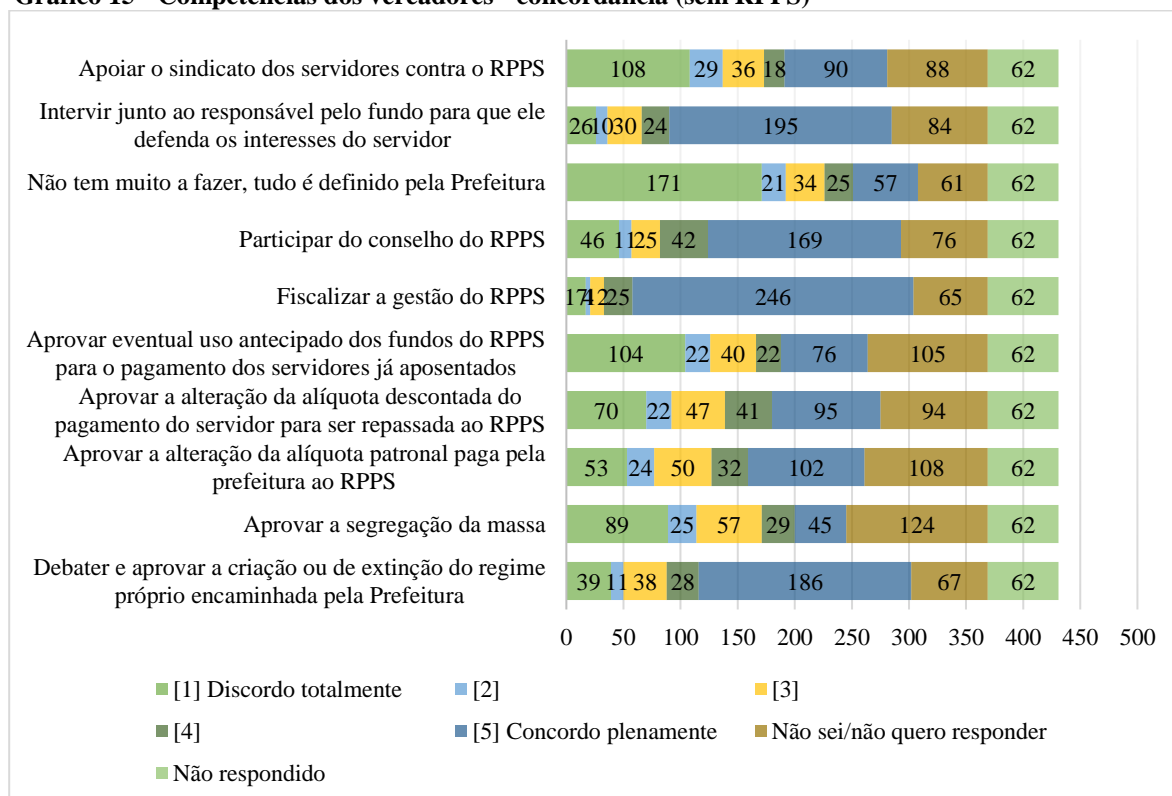
Fonte: Dados da Survey aplicada

Quando se analisa as respostas dos vereadores que atuam em municípios que **não possuem** RPPS (47,62% da amostra), 193 vereadores declararam não estavam na Câmara do momento dessa decisão e 174 vereadores disseram que nunca houve proposta de implementação do RPPS no município. Para os 18 vereadores que se encontravam na Câmara no momento de decidir pela criação ou não do RPPS, a opinião dos servidores foi fator preponderante para que não houvesse a criação (61,11%).

Sobre uma eventual proposta de migração do RGPS para o RPPS, 89 vereadores de municípios que não possuem RPPS disseram que seguiriam as explicações dos debates técnicos; 171 seguiriam a posição dos servidores e sindicatos e 89 seguiriam a própria experiência. Sobre o apoio obtido para tomar decisões em relação ao RPPS no dia a dia, 168 dos 431 parlamentares disseram usar apenas, por iniciativa própria, sua rede de contas na sociedade civil para consultar especialistas.

Sobre as competências no tocante à previdência municipal dos vereadores de municípios que não possuem RPPS, a maioria dos 431 respondentes não sabiam ou não quiseram responder, e mais de 45% dos respondentes se achavam no direito de intervir junto ao responsável pelo fundo em defesa do servidor local, mesmo comportamento observado entre os vereadores de municípios que possuem RPPS (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Competências dos vereadores - concordância (sem RPPS)



Fonte: Dados da Survey aplicada

Como se pode observar, a discussão e o entendimento de assuntos relacionados à previdência municipal são complexos e permeados de tabu pelos agentes políticos, de tal forma que uma parcela considerável dos vereadores ou se abstiveram de responder ou responderam de forma equivocada alguns dos questionamentos apresentados, demonstrando a falta de domínio sobre o assunto.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo conhecer a atuação dos vereadores nos RPPS dos municípios, compreendendo as competências e os limites da atuação dos agentes políticos em questões relacionadas à previdência, que fazem parte do processo legislativo municipal. A fim de conhecer a experiência local, foi realizado um levantamento do tipo Survey, aplicando-se um questionário online para mais de 30 mil e-mails cadastrados junto ao TSE, dos quais foram obtidas 905 respostas válidas.

A análise documental e bibliográfica mostrou que a atuação dos vereadores se inicia antes do o processo legislativo, onde, conforme articulação com a sociedade, os agentes políticos captam as necessidades dos indivíduos e as interpretam em leis. Todavia, a decisão de criação ou não do RPPS ultrapassa a mera vontade dos indivíduos locais, por se tratar de um direito a ser regulamentado e já previsto constitucionalmente, mas que depende do interesse e do alinhamento com as estratégias do Governo local. Os vereadores, representantes do interesse local, intermediam esse alinhamento, aprovando ou não a proposta de criação do RPPS, encaminhada pelo Prefeito para apreciação da Câmara Municipal.

O poder de influência dos vereadores se encontra nas emendas parlamentares, momento após a submissão da proposta de criação ou manutenção do RPPS junto às Comissões, ocasião o qual o texto inicial poderá ser alterado, conforme interesse representado pelos parlamentares. Neste momento, o conhecimento sobre previdência se torna importante, pois os debates tomam conta das Comissões e o diálogo se torna a chave para a aprovação ou não, em seguida, pelo Plenário da Casa Municipal. Cabe aos vereadores aprovar ou rejeitar o texto, após as contribuições feitas, em consonância com os interesses envolvidos da sociedade, e encaminhar o projeto para a sanção ou veto do Prefeito.

Com base nas respostas obtidas pela survey, verificou-se que o perfil dos vereadores é composto, predominantemente, por homens com o ensino superior completo, entre 30 e 49

anos, profissionais liberais ou empresários e servidores públicos, com maior peso para os Estados do Sul e Sudeste brasileiro.

Metade dos respondentes declararam compreender e possuir capacidade para debater sobre o assunto previdência. Porém, nota-se que a compreensão dispensada por eles não é completa, haja vista que, ao serem questionados sobre algumas competências do cargo do qual cumprem mandato eletivo, muitos não souberam responder ou responderam de forma equivocada, destacando-se a desinformação quanto à segregação da massa e à interferência do vereador junto ao responsável do fundo para defender os interesses dos servidores em detrimento do equilíbrio financeiro e atuarial do fundo.

Destaca-se que a falta de clareza do assunto e das competências por alguns vereadores, pode ser um problema quanto à compreensão da necessidade ou não de se criar um RPPS no município. O não entendimento do assunto expõe o parlamentar a influências externas, que podem não estar alinhadas com os interesses coletivos e com o próprio interesse do Município, principalmente no que se refere às finanças locais, visto que o ente deverá arcar com o pagamento dos benefícios e demais custos da gestão e manutenção do RPPS.

Esta pesquisa é um diferencial em relação às pesquisas existentes sobre RPPS, tendo em vista o foco nos entes municipais, distanciando-se dos Governos Federal e Estadual e recorrentes de pesquisa sobre previdência. A fim de discutir os RPPS municipais, esta pesquisa se diferencia pelo olhar da Ciência Política, ao trazer elementos do Legislativo Municipal e a aplicação de uma Survey diretamente aos legisladores, a fim de conhecer a experiência local. Portanto, abre-se uma porta para novas pesquisas na área, com o foco a nível municipal, destacando a que previdência não envolve somente os governos nacionais e estaduais, mas que existe um universo maior a ser estudado e que merece atenção, tendo em vista a grande quantidade de municípios existentes no Brasil.

REFERÊNCIAS

- Backer, M. M., & de Souza, D. (Agosto de 2013). A Percepção dos Cidadãos e dos Vereadores Acerca das Atividades Legislativas. *Revista de Administração - Universidade Reginal Integrada do Alto Uruguai e das Missões*, 11(19), 1-18.
- Barbosa, A. C. (maio de 2015). Estado Administrativo, Poder Legislativo e a Releitura do Princípio da Separação do Poderes. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, 1(1), 163-186.

- Berardi, L. A. (2007). *Poder local e Processo Legislativo Municipal na Constituição de 1988*. São Paulo: IOB Thomson.
- Brasil. (1988). *Constituição (1988)*. Acesso em agosto de 2018, disponível em Constituição da República Federativa do Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Campos, M. B. (2016). *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos* (7ª ed.). (J. E. Pacheco, Ed.) Curitiba: Juruá.
- Dallari, A. A. (2000). A Responsabilidade do Agente Político. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, 6(1), 13-21. Acesso em 25 de agosto de 2018, disponível em <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/569>
- dos Santos, C. N., & Taffarel, C. C. (jul./dez. de 2013). Autonomia municipal, poder local e participação popular. *Revista Justiça do Direito*, 27(2), 275-297. doi:<https://doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4673>
- Diniz, V.S., LIMA, D.V.de. (2016). A Fragmentação da Gestão do RPPS da União e a Necessidade de Criação de uma Entidade Gestora Única. *Redeca*, v.3, n.1. Jan- Jun. p.35-48.
- Interlegis. (2016). *O Poder Legislativo Municipal no Brasil: papel institucional, desafios e perspectivas*. Brasília: Publicações Interlegis - ILB.
- Júnior, J. L. (2015). Processo Legislativo Municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 5(2), 28-40.
- Kerbaui, M. T. (Outubro de 2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, 11(2), 337-365. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762005000200003>
- Lanari, F. d. (1999). Poder Legislativo Municipal. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, 36(36), 323-375.
- Levine, D. M.; Berenson, M. L.; Stephan, D.. *Estatística: Teoria e Aplicações usando Microsoft Excel em Português*. Rio de Janeiro: LTC, 2000.
- Lima, D. V., & Guimarães, O. G. (2016). *A Contabilidade na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social* (1ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Maurano, A. (2010). *O poder legislativo municipal* (2ª ed.). Belo Horizonte: Fórum.
- Meirelles, H. L. (2008). *Direito Municipal Brasileiro* (16ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- Mello, C. A. (2014). *Curso de Direito Administrativo* (31ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- Menezes, M. L. (Abril de 2010). Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: um breve história das instituições democráticas. *Sociologias*(23), 20-45. Acesso em 7 de setembro de 2018, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000100003

- Miranda, R. C., Cinnanti, C. J., & Tostes, L. E. (jul./set. de 2015). Processo legislativo comparado: fonte de inteligência e aprendizagem organizacional. *Revista de Informação Legislativa*, 52(207), 159-186.
- Montesquieu, C. d. (2000). *O Espírito das Leis* (2ª ed.). (R. J. Ribeiro, Ed.) São Paulo: Martins Fontes.
- Myrrha, L. J., & Ojima, R. (jan./abr. de 2016). Dinâmica Demográfica, Gestão Pública e Regimes Próprios de Previdência Social: Oportunidades e Desafios para os Servidores e Municípios. *Revista Gestão e Planejamento*, 17(1), 59-74.
- Nogueira, N. G. (2012). O Equilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS: De Princípio Constitucional a Política Pública de Estado. Coleção Previdência Social. Série Estudos, v.34. Brasília: MPAS.
- Pinheiro, I. A., Vieira, L. J., & Motta, P. C. (Nov./Dez. de 2011). Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1733-1759.
- Ribeiro, G. W. (2012). *Funcionamento do Poder Legislativo Municipal* (Vol. 5). (S. E. Senado Federal, Ed.) Brasília: Publicações Interlegis.
- Silva, J. A. (jul./set. de 2010). Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, 47(187), 137-154.
- Silva, S. S., & Lima, E. M. (Jan/Jun de 2017). Os limites do Poder Legislativo para atuar sobre políticas públicas. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, 3(1), 101-118.

ANEXO 1 – SURVEY APLICADA

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Termo de consentimento

Sr. (a) Vereador (a),

Este questionário da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) visa compreender a atuação dos (as) senhores (as) nas suas tarefas diárias no legislativo. A CNM faz isso constantemente com outras posições no nível municipal. Esta é uma das primeiras iniciativas junto ao Poder Legislativo. Sua participação é importante para que possamos melhor representá-lo. Este primeiro questionário é sobre sua atuação em geral e em previdência municipal.

Sua participação é voluntária e anônima. Você poderá a qualquer momento se recusar a responder ou desistir de participar desta pesquisa, bastando abandonar o questionário.

O tempo aproximado de resposta é de 15 minutos. Solicitamos que seja respondido pelo Sr.(a) e não seja delegado a assessores, pois se trata da sua percepção sobre os assuntos. Caso *você* concorde em participar desta pesquisa, *favor* clicar em "PRÓXIMA" abaixo.

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Identificação

1. Esse município é em qual estado (UF)?

UF

Estado

2. Sua idade (em anos, em número)

3. Sexo

- ☐ Masculino
- ☐ Feminino

4. Quantos anos somados atua como vereador? (anos, em número)

5. Qual das opções melhor descreve sua situação funcional?

- ☐ é servidor público concursado no mesmo município onde se elegeu
 - ☐ é servidor público concursado em outro município
 - ☐ é profissional liberal ou empresário
 - ☐ é funcionário da indústria ou do comércio ☐ é funcionário em sindicatos ou associações
 - ☐ Outro (especifique)
-

6. Quais das opções melhor descreve sua formação

- ☐ ainda não concluiu o ensino fundamental
- ☐ concluiu o ensino fundamental
- ☐ concluiu o ensino médio
- ☐ concluiu o ensino superior
- ☐ pós-graduação completa (especialização ou superior)
- ☐ prefere não responder

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Seu conhecimento sobre previdência municipal

7. Para você, o assunto "Previdência Municipal" é

- ☐ um assunto muito difícil de entender, muitos termos técnicos, você segue o voto de alguém que confia
- ☐ você consegue entender para votar as questões que afetam o orçamento do município e do próprio RPPS
- ☐ entende e consegue discutir o assunto em plenário, orientando os demais vereadores

8. A questão da previdência (INSS ou RPPS) no seu município:

- ☐ não é um problema, não afeta atualmente as contas municipais
- ☐ é um problema que vai afetar as contas municipais apenas no longo prazo, e pode ser discutido por futuros prefeitos
- ☐ é um problema que em breve vai afetar as contas municipais, o prefeito atual deve se preocupar
- ☐ já afetou as contas municipais, precisamos de medidas urgentes

9. Para que um município possa adotar a previdência municipal (RPPS), você considera que (pode marcar mais de uma resposta):

- ☐ o município deve possuir necessariamente o regime estatutário
- ☐ deve ser feita uma avaliação atuarial inicial, para justificar a viabilidade da criação do RPPS
- ☐ deve ser criado um instituto ou fundo autônomo para gerir o RPPS
- ☐ o prefeito deve acumular a posição de gestor do fundo
- ☐ prefiro não opinar sobre esses requisitos

10. Já em relação aos segurados da previdência municipal (RPPS), você diria que (pode marcar mais de uma opção):

- ☐ a previdência municipal (RPPS) cobre os agentes políticos (Prefeito e Vereadores) do Município
- ☐ a previdência municipal (RPPS) cobre os servidores públicos concursados (servidores de cargo efetivo) do Município
- ☐ a previdência municipal (RPPS) cobre os empregados terceirizados ou que possuem cargo de confiança no Município
- ☐ prefiro não opinar sobre a cobertura do RPPS

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Lógica se tem ou não RPPS

11. O município no qual se elegeu para este mandato possui regime próprio de previdência social (RPPS) implantado para os servidores locais?

- ☐ sim
- ☐ não

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Você é Vereador(a) em município **COM** RPPS (i)

12. Você estava na câmara quando o Município decidiu adotar o regime de previdência local (migrar para o RPPS)?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ não sei comentar sobre essa decisão

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Você é Vereador(a) em município **COM** RPPS (ii)

13. No momento da criação da previdência municipal - RPPS em seu Município, você foi:

- ☐ a favor da criação do RPPS
- ☐ contra a criação do RPPS

14. Quais fatores foram determinantes para sua posição na criação do RPPS? (pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Não sei/não quero responder
 - ☐ As explicações dos debates técnicos em tomo do tema
 - ☐ A posição dos servidores ou do sindicato
 - ☐ Obter o apoio ou liberação à uma emenda importante para você
 - ☐ A orientação do seu partido
 - ☐ Outros fatores (especifique)
-

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Você é Vereador(a) em município **COM** RPPS (iii)

15. Em sua opinião, o que um vereador pode fazer em relação à previdência municipal - RPPS é (marque de 1 a 5, "1" se discorda totalmente até "5" se concorda plenamente com a afirmação):

[illegible]

16. Hoje, quando surge uma nova questão envolvendo o RPPS (previdência municipal) do seu município, você segue: (pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Sua experiência própria
 - ☐ As explicações dos debates técnicos em torno do tema
 - ☐ A posição dos servidores ou do sindicato
 - ☐ Sua posição dependerá do apoio à uma emenda importante para você
 - ☐ A orientação do seu partido
 - ☐ Outros fatores (especifique)
-

17. Sobre o apoio legislativo da sua Câmara, você recebe apoio de especialistas no assunto de RPPS?

- ☐ Recebe apoio de servidores da câmara especializados em RPPS
- ☐ Tem de contar apenas com seus assessores
- ☐ A câmara contrata consultores ou terceiros quando necessário

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Você é Vereador(a) em município **SEM** RPPS (i)

18. Você estava na câmara quando o Município decidiu não adotar o regime de previdência para os servidores locais (migrar para o RPPS)?

- ☐ Sim
- ☐ Não estava
- ☐ Nunca houve uma proposta para RPPS neste município
- ☐ Não lembro ou não quero comentar

Atuação Legislativa na Previdência Municipal

Você é Vereador(a) em município **SEM** RPPS (ii)

19. No momento da rejeição da proposta da previdência municipal - RPPS em seu Município, você foi:

participar do conselho do RPPS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
não tem muito a fazer, tudo é definido pela Prefeitura	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
intervir junto ao responsável pelo fundo para que ele defenda os interesses do servidor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
apoiar o sindicato dos servidores contra o RPPS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. Caso a Prefeitura apresente uma (nova) proposta de criação da previdência municipal (com a migração para o RPPS), você como Vereador(a) vai seguir: (pode marcar mais de uma alternativa)

- ☐ Sua experiência própria
 - ☐ As explicações dos debates técnicos em tomo do tema
 - ☐ A posição dos servidores ou do sindicato
 - ☐ Sua posição dependerá do apoio à uma emenda importante para você
 - ☐ A orientação do seu partido
 - ☐ Outros fatores (especifique)
-

23. Que tipo de apoio sua Câmara oferece no assunto de RPPS? (pode marcar mais de uma opção)

- ☐ Recebe apoio de servidores concursados da câmara especializados em RPPS
 - ☐ Você tem assessores especializados em direito ou contabilidade
 - ☐ A câmara contrata consultores especialistas quando necessário
 - ☐ Por sua iniciativa, você usa sua rede de contatos na sociedade civil para consultar especialistas
 - ☐ Outro tipo de apoio (especifique)
-